



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - (ADM)

PARECER Nº 03989/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.017509/2025-04

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Critério de julgamento pelo menor preço. Regularidade formal do processo. Regularidade jurídica, com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços contínuos de limpeza, asseio e conservação, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de materiais, ferramentas e equipamentos, no *campus* Senador Helvídio Nunes de Barros da Universidade Federal do Piauí (UFPI), no valor estimado de R\$ 5.651.580,48 (cinco milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, quinhentos e oitenta reais e quarenta e oito centavos).

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- a. documento de formalização de demanda (fl. 07/08);
- b. autorização da autoridade administrativa (fl. 13);
- c. estudo técnico preliminar (fl. 916/946);
- d. mapa de riscos (fl. 109/114);
- e. Convenção Coletiva de Trabalho (fl. 699/725);
- f. planilha de custos e formação de preços (fl. 965/982);
- g. pesquisa de preços (fl. 255/588 e 796/800 (banco de preços) e fl. 589/638 (internet));
- h. mapa comparativo de preços (fl. 639/645);
- i. despacho com considerações a respeito da pesquisa de preços (fl. 646 e 647);
- j. termo de referência (fl. 850/903);
- k. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fl. 813);
- l. indicação da disponibilidade orçamentária (fl. 792);
- m. minuta de edital com anexos (fl. 817/848);
- n. minuta de contrato (fl. 947/960);
- o. lista de verificação da regularidade processual (fl. 1037/1046);
- p. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI (fl. 1029/1036).

3. Outros documentos, se necessário, serão indicados ao longo deste parecer.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. O presente parecer tem o objetivo de realizar o controle prévio de legalidade, restrito aos aspectos jurídicos do procedimento. Questões técnicas, como, por exemplo, o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração (art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021 e Enunciado BPC n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

5. **Exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica relacionada à atividade-fim do ente assessorado que seja aplicável ao caso concreto**, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

6. A análise do procedimento licitatório pela ELIC pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), sobretudo quanto aos destaques visuais e justificativas por escrito das alterações realizadas nos modelos padronizados da AGU.

7. A padronização de modelos de editais e contratos está prevista no art. 19, IV, da Lei n. 14.133, de 2021, e é medida de eficiência administrativa. A **utilização de destaques visuais** é ferramenta que garante a celeridade à análise jurídica, dispensando a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida (cf. BPC n. 06). Eventuais alterações não destacadas nas minutas padronizadas são de responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva n. 05. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

9. A Administração deve observar as seguintes normas de governança:

- [Decreto n. 10.193, de 2019](#), que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública Federal, para as atividades de custeio. A [Portaria ME n. 7.828, de 2022](#), estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.
- [art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015](#), que trata da necessidade de demonstrar a essencialidade e o interesse público da contratação.
- [Decreto n. 10.947, de 2022](#), que exige que as contratações estejam previstas e contempladas no Plano de Contratações Anual (PCA), em atenção ao art. 12, VII, da Lei n. 14.133, de 2021, bem como alinhadas com o Plano Diretor de Logística Sustentável.

10. **Atenção:** o Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplica às agências reguladoras. As demais autarquias e fundações devem apresentar a autorização para celebrar a contratação, prevista no art. 3º.

11. **Importante:** a Administração deve se certificar da obediência às **regras internas de competência** para autorização da presente contratação.

12. Constam dos autos:

- a autorização do art. 3º, do Decreto n. 10.193, de 2019 (fl. 13);
- a comprovação de que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade (fl. 1023);
- a declaração de que a contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável (fl. 855).

13. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. manifestar-se acerca da essencialidade e o interesse público da contratação (art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015).

UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

14. A Administração deve declarar expressamente que o serviço a ser licitado é comum, a fim de comprovar a adequação do uso do pregão eletrônico (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c [Orientação Normativa AGU n. 54/2014](#)).

15. Tal declaração consta dos autos item 1.2 do termo de referência).

16. **Importante:** somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133, de 2021).

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da viabilidade jurídica da terceirização

17. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

Art. 48. **Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:**

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

18. **Importante:** a IN SEGES/MP n. 05, de 2017, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, § 1º), mas não poderão ser objeto de execução indireta as seguintes atividades:

Art. 9º **Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:**

- I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

19. A Administração deve atestar nos autos a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas, conforme os dispositivos acima citados, como condição preliminar para o prosseguimento da licitação.

20. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. declarar que as atividades podem ser terceirizadas e que não estão compreendidas entre as desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos.
- b. manifestar-se sobre a incidência ou não da vedação disposta no art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021. Se necessário, deve demonstrar que há autorização legal para a terceirização, isto é, que (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo (arts. 7º, §1º, 8º e 9º, da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

Documentos obrigatórios

21. O artigo 18 da Lei n. 14.133, de 2021, determina que o planejamento da contratação deve se compatibilizar com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. O art. 18 traz, ainda, as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

22. Para o adequado planejamento, o gestor deve observar as diretrizes e determinações constantes da **Lei n. 14.133, de 2021, do Decreto n. 10.947, de 2022 e das [IN SEGES/ME n. 58/2022](#), [IN SEGES/ME n. 81/2022](#) e IN SEGES/MP n. 5/2017.**

23. Recomenda-se observar as orientações do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP) para a elaboração dos documentos da fase de planejamento.

24. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica:

a) Documento de Formalização da Demanda

25. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer os conteúdos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

26. Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022 (fl. 07/08).

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

27. O art. 18, inciso I, e §1º, da Lei n. 14.133/2021 e a IN SEGES/ME n. 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e o fundamento para o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 6º da IN n. 58/2022).

28. **Atenção:** O art. 18, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que os requisitos dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII são **obrigatórios**. A não previsão de qualquer um dos demais conteúdos **deverá ser justificada** no próprio documento.

29. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, nos termos da IN n. 58/2022 (fl. 916/946).

30. Em relação ao conteúdo obrigatório do ETP, é relevante destacar as seguintes questões, do ponto de vista jurídico:

- **descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I):**

31. São vedadas especificações do objeto da licitação que sejam excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei n. 14.133, de 2021). O gestor deverá tomar as devidas **cautel**as para

assegurar que as **especificações correspondam àquelas essenciais à contratação**, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

32. **Importante:** a Administração deverá se atentar às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP n. 05/2017:

- prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

33. Caso as especificações somente possam ser atendidas por uma **quantidade de fornecedores considerada restrita**, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, mantendo-se apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, § 2º, da IN SEGES/ME n. 58/2022).

34. Consta justificativa para a necessidade da contratação (item 5 do ETP).

35. A justificativa da necessidade da contratação constitui questão técnica e administrativa. Assim não cabe manifestação jurídica conclusiva acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pela Administração, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

- **estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. IV):**

36. A Administração deve estimar as quantidades a serem contratadas da forma mais clara e precisa possível. A demanda deve ser acompanhada da **justificativa técnica** robusta e adequada. A justificativa para a estimativa de quantitativos deve ser **acompanhada da indicação do método utilizado e documentos comprobatórios**.

37. Ressalte-se que tal justificativa constitui questão técnica e administrativa, sobre a qual não cabe manifestação jurídica, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

38. **Alerta-se:** não são admitidas estimativas genéricas ou pouco detalhadas, sem respaldo em elementos técnicos e documentos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda apresentada.

39. **Atenção:** o TCU entendeu que caracteriza erro grosseiro a elaboração de documentos para a contratação de serviços sem justificativa das quantidades, em acórdão que pode ser considerado aplicável à Lei n. 14.133/2021, ante a obrigatoriedade de estimar os quantitativos e os custos unitários, prevista no art. 18, § 1º, IV e VI:

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Serviços. Quantidade. Justificativa. Ausência.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos**. Acórdão 2459/2021 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes) - Boletim de Jurisprudência n. 377.

40. Consta justificativa para a estimativa de quantitativos, com indicação do método utilizado e documentos comprobatórios (item 10 e apêndices do ETP).

- **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI):**

41. É dever da Administração elaborar planilha detalhada, com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei n. 14.133, de 2021).

42. **Alerta-se:** a elaboração da planilha de custos e formação de preços (PCFP) é **essencial** nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Trata-se de instrumento **indispensável** para fins de aferição de exequibilidade, detalhamentos dos custos unitários, viabilização do pagamento, repactuação e gestão contratual (item 2.9, b.1, Anexo V e itens 6.2, 6.3, 7.6 e 7.7 do Anexo VII-A, todos da IN SEGES/MP n. 05/2017).

43. **Registre-se:** a Administração deve utilizar o modelo de PCFP que consta do **Anexo VII-D** da IN SEGES/MP n. 05/2017. O modelo deve ser adaptado às características do serviço licitado e às necessidades do órgão contratante, com a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço. O modelo de PCFP deverá vir como anexo do ato convocatório, para ser preenchido pelos licitantes (itens 6.2, 6.3, 7.6 e 7.7 do Anexo VII-A, IN SEGES/MP n. 05/2017).

44. **Atenção:** a mera juntada das telas de pesquisa ou os orçamentos obtidos não é suficiente, sendo **necessária manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados**, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

45. A orientação da Procuradoria ocorre somente sob o ponto de vista da estrita legalidade, sem fazer juízo de valor a respeito do orçamento, da metodologia empregada para estimar os custos unitários ou do resultado da pesquisa, em respeito à natureza técnica desses documentos. Serão ressaltados apenas os pontos juridicamente relevantes, a fim de orientar a atuação administrativa.

46. No caso dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o orçamento da licitação deve ser feito considerando **três categorias de custos envolvidos na contratação**, que serão detalhados a seguir: (i) os custos relacionados à mão de obra, (ii) os custos decorrentes do mercado e (iii) os custos vinculados a tributos e tarifas públicas.

Custos de mão de obra

47. É a principal parcela de custo nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Decorrem, direta ou indiretamente, do pagamento da remuneração aos trabalhadores alocados na execução do contrato e engloba todo e qualquer custo que se relacione com a mão de obra, como remuneração (que inclui salário, adicionais, horas extras, entre outros), encargos sociais e trabalhistas e benefícios mensais e diários (incisos II, VII, XIX e XXII do Anexo I, da IN SEGES/MP n. 05/2017).

48. Para estabelecer os valores dos custos de mão de obra, a **primeira providência** da Administração é **verificar se existe instrumento coletivo vigente**, que fixe os direitos das categorias envolvidas na contratação na base territorial de prestação dos serviços: convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo ou sentença normativa (art. 5º, §2º, [Decreto nº 12.174, de 2024](#) e art. 4º, da [Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024](#)).

49. **Importante:** a Administração deverá observar o procedimento previsto na [Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024](#), em especial:

- certificar que o instrumento coletivo (CCT) abrange a categoria profissional **exata**, envolvida na contratação, conforme definido na CBO;
- certificar que o instrumento coletivo (CCT) está **vigente**;
- certificar que o instrumento coletivo (CCT) é válido na **base territorial** onde será prestado o serviço;
- juntar cópia do instrumento coletivo (CCT) aos autos.

50. **Ressalta-se:** os instrumentos coletivos devem estar dentro do prazo de vigência e devem abranger a base territorial onde será prestado o serviço, sendo vedada a ultratividade (art. 614, §3º, CLT).

51. Sobre a **remuneração** dos trabalhadores vinculados à execução do contrato, a Administração deverá observar o procedimento previsto na [Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024](#), em especial:

- observar o piso estabelecido na CCT para a categoria, sendo vedado qualquer tipo de analogia com categorias similares (art. 48, II, da Li n. 14.133, de 2021, art. 5º, §2º, do Decreto n. 12.174, de 2024, art. 5º, VI, e Anexo I, XXII, da IN SEGES/MP n. 5, de 2017);
- se pretende pagar acima do piso estabelecido na CCT, comprovar que necessita de profissionais com experiência/habilitação superior à daqueles que são remunerados pelo piso salarial no mercado (art. 5º, VI, da IN SEGES/MP n. 5, de 2017);
- na ausência de CCT vigente na base territorial, realizar pesquisa de mercado para definição do salário, consultando fontes diversas, nos termos da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, sendo vedada a utilização de CCT de outras categorias, ainda que por analogia, para a concessão de reajustes salariais.
- observar eventuais adicionais que incidam sobre o salário, que devem ser definidos em lei ou na CCT (periculosidade, noturno, insalubridade, horas extras). Se não houver CCT para a categoria, apenas os adicionais que decorram de lei podem ser previstos.

52. **Atenção:** a Administração deve observar o disposto no art. 135, §§1º e 2º, da Lei n. 14.133, de 2021:

§ 1º A Administração **não se vinculará** às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de **matéria não trabalhista**, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

§ 2º É **vedado** a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de **obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública**. (g.n.)

53. O modelo de planilha de custos, Anexo VII-D da IN n. 5, de 2017 (Submódulo 2.3), também traz as seguintes observações:

Nota 1: O valor informado deverá ser o custo real do benefício (descontado o valor eventualmente pago pelo empregado).

Nota 2: Observar a previsão dos benefícios contidos em Acordos, Convenções e Dissídios Coletivos de Trabalho e atentar-se ao disposto no art. 6º desta Instrução Normativa.

54. Sobre a previsão de **benefícios mensais e diários**, a Administração deverá observar o procedimento previsto na [Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024](#) (custos mínimos relevantes), em especial:

- verificar quais são os benefícios previstos na CCT e indicar quais são os custos unitários mínimos relevantes que devem ser observados pelos licitantes (art. 5º, do Decreto n. 12.174, de 2024, art. 4º, §§ 1º e 2º, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024);
- adotar, como custos mínimos relevantes, apenas os benefícios que contemplem todos os trabalhadores representados pelo respectivo sindicato (art. 4º, §3º, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024);
- condicionar o pagamento dos valores dos benefícios à comprovação de que a contratada quitou sua parcela de custeio do benefício a que está obrigada (art. 121, §3º, II, da Lei n. 14.133, de 2021);
- na ausência de CCT vigente na base territorial, prever apenas benefícios que decorram de lei, como o vale-transporte (Lei n. 7.418, de 1985). Não é possível prever qualquer outro tipo de benefício, ainda que por analogia a outra categoria ou que estejam em CCT com vigência expirada.

55. Consta dos autos planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração (fl. 965/982) e convenção coletiva de trabalho (fl. 699/725). É necessário, porém, realizar alguns ajustes, indicados abaixo.

56. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. a previsão da divulgação da licitação, em sua fase externa, deve ocorrer no início de 2026, visto que o contrato vigente expira em 03/02/2026 (informação no DFD). No entanto, a CCT tem previsão de vencimento em 31/12/2025, ou seja, antes da publicação do edital, o que poderá exigir ajustes no presente

processo e atualização dos PCFP, caso uma nova CCT seja publicada em data próxima a divulgação do edital.

Custos de mercado

57. São os custos não vinculados a tarifas públicas, atos normativos ou instrumentos coletivos, ou seja, são negociados livremente no mercado. O inciso X do Anexo I, da IN SEGES/MP n. 05/2017, define insumos como *uniformes, materiais, utensílios, suprimentos, máquinas, equipamentos, entre outros, utilizados diretamente na execução dos serviços*.

58. A estimativa do valor dos insumos deve ser compatível com a realidade do mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (art. 23, Lei n. 14.133, de 2021).

59. Para tanto, é necessária uma adequada pesquisa de preços, que reflita, com a maior exatidão possível, os preços praticados no mercado. A **IN SEGES/ME n. 65, de 2021**, traz a metodologia detalhada a ser observada para a elaboração da pesquisa de preços.

60. **Atenção:** é imprescindível que sejam definidos os insumos e seus preços unitários referenciais, não bastando a indicação apenas do valor global.

61. O art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, traz os parâmetros a serem observados para a definição do valor estimado, que podem ser adotados de forma combinada ou não. Tais parâmetros vêm detalhados no art. 5º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, que estabelece que devem ser utilizados os parâmetros dos incisos I e II prioritariamente (art. 5º, § 1º).

62. Caso não seja possível utilizar os parâmetros acima, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. Nessa hipótese, devem ser observados os parâmetros adicionais trazidos pelo art. 5º da IN, incisos III, IV e V.

63. **Importante:** a pesquisa deve (i) registrar a identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado; (ii) observar as condições comerciais praticadas, como prazos, locais de entrega, instalação, potencial economia de escala, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º).

64. **Alerta-se:** a utilização da ferramenta "**Banco de Preços**" (ou cotação zênite, ou fonte de preços etc.) **não atende aos requisitos da legislação**, em especial, o art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021.

65. O Banco de Preços não se trata de informação primária, mas secundária (Lei n. 12.527, de 2011). A fonte primária deve ser o Painel de Compras do Governo Federal (art. 23, § 1º, inciso I da Lei n. 14.133, de 2021, art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021 e Acórdão 718/2018-Plenário). A utilização da ferramenta "Banco de Preços" pode ser feita apenas como mecanismo auxiliar de busca.

66. Assim, a Administração deverá juntar aos autos as informações primárias (Painel de Preços) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.

67. O preço estimado da contratação deve ser obtido utilizando-se **a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços**, desde que o cálculo incida sobre três ou mais preços coletados na pesquisa feita nos termos do art. 5º (art. 6º, IN SEGES/ME n. 65, de 2021).

68. Devem ser desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (art. 6º).

69. Admite-se a determinação de preço estimado com base em menos de três preços somente em **casos excepcionais**, mediante **justificativa nos autos aprovada pela autoridade competente** (art. 6º, § 5º).

70. O preço estimado da contratação poderá ser obtido acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, § 2º).

71. A pesquisa deve ser formalizada nos termos do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65/2021, em **documento único juntado aos autos, contendo:**

- a identificação do agente/equipe responsável pela pesquisa;
- indicação das fontes consultadas;
- série de preços coletados;
- método estatístico usado para a definição do valor estimado;
- justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados;
- memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
- justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

72. Observa-se que os custos unitário e total dos insumos foram estimados a partir dos dados coletados por meio de pesquisa feita nos moldes da IN SEGES/ME n. 65/2021, utilizando-se o “Banco de Preços” e sites da internet (fl. 255/588 e 796/800 (banco de preços) e fl. 589/638 (internet)). A Administração emitiu manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços pesquisados (fl. 646 e 647).

73. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. formalizar a pesquisa em documento único (como “mapa de preços”), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
- b. como a pesquisa foi feita utilizando o Banco de Preços, juntar as informações respectivas do Painel de Preços ou contratações similares que confirmem a pesquisa, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
- c. caso sejam feitas alterações no orçamento da licitação, realizar as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos e fazer análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

Custos vinculados a tributos e tarifas públicas

74. Sobre esses custos, a Administração deve ter a cautela de inserir, na PCFP, a **alíquota real do tributo municipal (ISS) de cada localidade** em que o serviço será prestado. **Recomenda-se**, ainda, juntar eventual ato normativo que estabeleça o valor do vale-transporte, viabilizando, assim, eventual repactuação futura.

o justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VIII):

75. A Súmula TCU n. 247 dispõe sobre a obrigatoriedade da adjudicação por itens, sempre que houver divisibilidade técnica e econômica:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

76. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei n. 14.133/2021):

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

77. A Lei n. 14.133, de 2021, prevê que **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º):

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

78. **Atenção:** o parcelamento do objeto é a regra. O **agrupamento é medida excepcional, que deve ser justificada** adequadamente. Nesse caso, a Administração deve demonstrar que não haverá restrição à competitividade e que é a melhor forma de atender ao interesse público, em especial, à vantajosidade da contratação ([Acórdão TCU n. 2529/2021 - Plenário](#)).

79. **Destaca-se** que a reunião, em um mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos, restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos n. 148/2013 - TCU).

80. Registre-se que o agrupamento de itens **não** pode se fundar na invocação **geral** de que há necessidade de integração entre os bens/serviços a serem adquiridos/contratados. A justificativa deve demonstrar os aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. O TCU possui entendimento nesse sentido (Acórdão n. 1972/2018-Plenário):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

81. No caso, o certame prevê a adjudicação do objeto por grupo a um único vencedor, com as justificativas de ordem técnica e econômica no item 12 do ETP.

82. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

- a. justificar a contratação conjunta de mão de obra e materiais, nos termos do item 3.8 do Anexo III, da IN SEGES/MP n. 05/2017. O esclarecimento deve ser feito com base em razões técnicas e comprovar que a reunião do objeto (mão de obra e materiais/equipamentos), na forma promovida nestes autos, é técnica e economicamente viável e contempla o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado. A questão deve ser analisada sob o viés da ampla participação de licitantes, sem perda da economia em escala e de modo a assegurar a vantajosidade da licitação, considerando, para tanto, a necessidade e as especificidades da prestação dos serviços, a logística e as condições de gestão, a realidade de mercado, a eficiência para o atendimento dos resultados pretendidos, a economicidade da contratação, dentre outros fatores.

- o **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII):**

83. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública (item 18 do ETP).

c) Gerenciamento de Riscos ("Mapa de Riscos")

84. O mapa de riscos deve conter a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, X, da Lei n. 14.133, de 2021). Deve ser elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, conforme previsto no item 5.2. do [Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf), com a indicação da probabilidade, impacto, responsável e ações preventiva e de contingência para cada um dos riscos (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>).

85. **Atenção:** o mapa de riscos deve conter, **obrigatoriamente**, a indicação do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017) e a **justificativa para a opção pela conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador**, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º).

86. O ente assessorado deverá:

- a. regularizar o mapa de riscos juntado aos autos (fl. 109/114), pois **falta a indicação do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS** (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017). Deve ser feita **justificativa para a opção pela conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador**, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º).

d) Termo de Referência (TR)

87. Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133, de 2021, na IN SEGES/ME n. 81, de 2022.

88. **Atenção:** O TR deve ser elaborado no **Sistema TR Digital**, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 81/2022. A Administração deve **compatibilizar o conteúdo do ETP com o TR**, evitando contradições entre os documentos.

89. Destacam-se, abaixo, elementos relevantes do TR.

◦ **previsão de critérios de sustentabilidade:**

90. As especificações do objeto devem contemplar critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

91. Deverão ser tomados os seguintes cuidados, (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei n. 12.305, de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES n. 58/2022):

- definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- justificar a exigência nos autos;
- verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável;
- priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis.

92. Para tanto, **deve ser feita consulta ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis"**, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no [sítio eletrônico: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis).

93. Se os bens não se sujeitarem a critérios de sustentabilidade ou se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa nos autos.

94. **Atenção:** devem ser evitadas previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU.

95. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (item 4.1 do TR).

◦ **observação do catálogo de padronização:**

96. O catálogo eletrônico de padronização, definido pelo art. 6º, inciso LI, da Lei n. 14.133, de 2021, encontra-se regulamentado pela [Portaria SEGES/ME n. 938, de 2022](#). O uso do catálogo é, via de regra, **obrigatório**. A não utilização do catálogo de padronização é situação excepcional, a ser justificada por escrito nos autos (art. 10, parágrafo único, da Portaria SEGES/ME n. 938, de 2022).

97. No caso, a Administração justificou a não utilização do catálogo (fl. 1026).

◦ **conteúdo:**

98. Em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos citados acima.

99. Apesar de se tratar de documento essencialmente técnico, é necessário que o ente assessorado **proceda aos seguintes ajustes:**

Do objeto

a) demonstrar a necessidade do **quantitativo** de cada posto, com o exame da possibilidade de reduzir ao máximo o número de postos, evitando o pagamento de posto de trabalho sem a respectiva contraprestação de serviço (eventual mão de obra ociosa). Avaliar e justificar, em especial, quando há mais de um posto sendo contratado.

b) dimensionar o objeto, incluindo materiais e equipamentos, de acordo com sua necessidade, evitando que a contratada apresente proposta com sobrepreço para fazer frente a eventual necessidade não prevista. Observa-se que é vedada a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

A ausência desse tipo de informação, além de ferir o art. 18, §1º, IV e VI da Lei n. 14.133/2021, atenta contra o caráter competitivo do certame e a isonomia entre os licitantes, uma vez que a empresa eventualmente contratada para manutenções anteriores detém tais informações e, com isso, pode oferecer proposta em situação de vantagem, prejudicando a disputa. Essa conduta atinge os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, que devem nortear a atuação administrativa (Acórdão TCU n. 2229/2019-Plenário).

Ademais, o TCU entendeu que caracteriza erro grosseiro a elaboração de documentos para a contratação de serviços sem justificativa das quantidades (Acórdão 2459/2021-P).

Condições gerais da contratação

c) em contratos com medição e pagamento por resultado objetivamente aferível ou níveis de serviço, é irregular a exigência de que os salários indicados como elementos de custo na proposta sejam iguais aos praticados na execução do contrato (Acórdão 1189/2025 Plenário, Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia. Boletim de Jurisprudência n. 542).

Planilha de custos e formação de preços

d) incluir nota ou observação na planilha de custo e formação de preços que indique que, de acordo com o entendimento do TCU no Acórdão nº 1.186/2017 - Plenário, a Administração "*deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei 12.506/2011*" (Enunciado do Boletim de Jurisprudência nº 176/2017). A título informativo, deve-se atentar

para as orientações da Nota Técnica nº 652/2017 - MP, que trata justamente sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

e) o laudo pericial para concessão do adicional de insalubridade e periculosidade deve ser **preferencialmente** providenciado pela Administração. Tal obrigação somente pode ser atribuída à contratada, se ficar comprovada a impossibilidade de sua realização pela Administração, por todas as formas abaixo:

- (i) impossibilidade de realização do laudo pelo quadro de servidores estatutários e/ou empregados públicos do órgão/ente pela inexistência de corpo técnico;
- (ii) impossibilidade de atendimento da demanda por parte do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS;
- (iii) insucesso na celebração de instrumentos de cooperação ou parcerias com os órgãos da esfera federal, estadual, distrital ou municipal, que possuam em seus quadros servidores públicos ocupantes de cargo público ou posto militar de médico com especialização em medicina do trabalho, ou de engenheiro ou de arquiteto com especialização em segurança do trabalho;
- (iv) não realização da perícia pelo Ministério do Trabalho, conforme previsão do art. 195, §1º, da CLT. (PARECER n. 00019/2023/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU).

Vistoria

f) justificar a previsão de vistoria, que deve levar em conta as peculiaridades do objeto (art. 63, §2º, Lei n. 14.133/2021).

Reajuste dos custos de mercado (insumos)

g) indicar o **índice adequado para o reajustamento** dos custos decorrentes do mercado e a **data-base vinculada à data do orçamento estimado** (art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/2021), preenchendo o subitem 7.57 da minuta padrão. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:

- 1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;
- 2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;
- 3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Qualquer que seja o índice utilizado, **deverá haver a justificativa técnica** de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 38/2013).

Regime de execução

h) justificar a escolha do regime de execução, considerando, em especial, a eficiência na gestão do contrato e os aspectos a seguir:

Empreitada por preço global (art. 6º, inciso XXIX, Lei n. 14.133/2021): contratação por preço certo e total. A adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos do serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna, para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Conforme o Enunciado Consultivo PGF n. 93: *'É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.'* (Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 116).

A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser contratado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global, normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

Outros aspectos

i) deve ser excluído o Anexo I ao TR (Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato) (fls. 904/914), tendo em vista que deve ser celebrado termo de contrato (fl. 947/960), pois a hipótese não se enquadra no art. 95, I ou II, da Lei n. 14.133, de 2021 e ON AGU 84/2024).

Observações pertinentes aos serviços de limpeza:

j) verificar se todas as exigências do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017 foram cumpridas.

k) indicar a produtividade mínima e a faixa referencial a ser utilizada, para fins de dispensa da comprovação de exequibilidade nos serviços de limpeza e conservação (item 1 do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017).

l) justificar o uso de índices de produtividade diversos dos fixados pela Secretaria de Gestão nos serviços de limpeza e conservação (itens 3 e 11 do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017).

m) atentar para as regras dos itens 1, a, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 12 e 13 (caracterização dos serviços, cálculo do preço mensal unitário por metro quadrado e classificação das áreas e fachadas), 4 (cálculo da quantidade de encarregados) e 10 (Caderno de Logística) do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017.

o Adequação orçamentária:

100. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal (6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 10, inciso IX, da [Lei n. 8.429, de 1992](#)).

101. O art. 9º, inc. X, Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022, determina que tal informação conste do Termo de Referência.

102. **Alerta-se:** é necessário juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da [Lei n. 4.320, de 1964](#)).

103. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, é **dispensado** o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000 ([Orientação Normativa AGU n. 52](#), de 2014, e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 01/2012).

104. Consta dos autos:

a. declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica (fl. 792).

105. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. informar nos autos a natureza da ação que suporta a despesa, se projeto ou atividade, adotando, se for o caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

4. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

106. A Administração deve analisar a incidência do tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), nos termos do [Decreto n. 8.538, de 2015](#). O tratamento diferenciado também se aplica às cooperativas (COOP) com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei n. 11.488, de 2007.

107. O art. 6º do Decreto n. 8.538, de 2015, estabelece que o processo licitatório deve ser destinado exclusivamente à participação de ME, EPP e COOP nos itens ou lotes de licitação cujo **valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**.

108. **Atenção:** nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação da exclusividade (art. 4º, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021).

109. O tratamento diferenciado poderá ser afastado, nas hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, **mediante justificativa:**

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666, de 1993](#), excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do **caput** do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do **caput** deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do **caput**, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

110. **Alerta-se:** as hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, são taxativas e não podem ser ampliadas.

111. **Registre-se** que há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de ME e EPP nos termos do art. 7º do Decreto n. 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de ME e EPP sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto n. 8.538, de 2015.

112. No caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00, sendo acertada a não exigência da participação exclusiva das ME e EPP no certame.

5. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL E CONTRATO

113. Ao elaborar as minutas de edital, ata de registro de preços e contrato, a Administração deve atentar para as seguintes questões essenciais:

- **conteúdo das minutas padronizadas:**

114. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei n. 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

115. No caso, a Administração utilizou adequadamente as minutas padronizadas pela AGU, conforme certificação processual, não cabendo maiores considerações (fl. 1029/1036).

116. Quanto ao conteúdo das alterações destacadas, **recomenda-se proceder aos seguintes ajustes:**

Na minuta de contrato:

a) observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei n. 14.133/2021, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

b) inserir os dispositivos específicos para os serviços de limpeza e conservação, previstos no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, conforme abaixo:

a) realizar o adequado acondicionamento dos resíduos recicláveis descartados pela Administração.

- a.1) os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis devem ser acondicionados adequadamente e de forma diferenciada, para fins de disponibilização à coleta seletiva.
- b) otimizar a utilização de recursos e a redução de desperdícios e de poluição, através das seguintes medidas, dentre outras:
 - b.1) racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxicas ou poluentes;
 - b.2) substituir as substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade;
 - b.3) usar produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedecem às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
 - b.4) racionalizar o consumo de energia (especialmente elétrica) e adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada. ;
 - b.5) realizar um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;
 - b.6) treinar e capacitar periodicamente os empregados em boas práticas de redução de desperdícios e poluição;
- c) utilizar lavagem com água de reuso ou outras fontes, sempre que possível (águas de chuva, poços cuja água seja certificada de não contaminação por metais pesados ou agentes bacteriológicos, minas e outros);
- d) observar a Resolução CONAMA nº 20, de 7/12/94, e legislação correlata, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;
- e) fornecer aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
- f) respeitar as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos;
- g) desenvolver ou adotar manuais de procedimentos de descarte de materiais potencialmente poluidores, dentre os quais:
 - g.1) pilhas e baterias que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos devem ser recolhidas e encaminhadas aos estabelecimentos que as comercializam ou à rede de assistência técnica autorizada pelas respectivas indústrias, para repasse aos fabricantes ou importadores;
 - g.2) lâmpadas fluorescentes e frascos de aerossóis em geral devem ser separados e acondicionados em recipientes adequados para destinação específica;
 - g.3) pneumáticos inservíveis devem ser encaminhados aos fabricantes para destinação final, ambientalmente adequada, conforme disciplina normativa vigente.

◦ **aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD):**

117. A Lei n. 13.709, de 2018, (LGPD) dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Recomendação:

118. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. observar o disposto no PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos.

119. O parecer acima referido fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos,
[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei n. 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado.

6. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

120. É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação (art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei n. 14.133/2021).

121. Deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, alínea “a”, Lei n. 14.133/2021).

122. Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos (art. 54, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

123. Deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet* (art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inc. V, do Decreto n. 7.724, de 2012,):

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. CONCLUSÃO

124. Em face do exposto, o parecer é pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS** do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 13, 20, 56, 73, 82, 86, 99, 105, 116 e 118 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

125. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025).

À consideração superior.

Brasília, 08 de dezembro de 2025.

Cláudio José Freire Guimarães
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111017509202504 e da chave de acesso 303c4a34



Documento assinado eletronicamente por TARCÍSIO GUEDES BASÍLIO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3038989837 e chave de acesso 303c4a34 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCÍSIO GUEDES BASÍLIO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-12-2025 10:40. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CLÁUDIO JOSÉ FREIRE GUIMARÃES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3038989837 e chave de acesso 303c4a34 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLÁUDIO JOSÉ FREIRE GUIMARÃES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-12-2025 21:56. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.